



# ▶ 社会保护聚焦

日期: 2020年9月

## 国际劳工组织社会保障标准: 学习、批准与适用

### 国际劳工组织社会保障标准: 社会保障制度的全球参考

国际劳工组织社会保障标准是一套独一无二的法律文书, 赋予了《世界人权宣言》(1948年) 和《经济、社会和文化权利国际公约》(1966年) 中所载的社会保障人权以具体含义。国际劳工组织标准由国际劳工大会 (ILC) 磋商并通过。国际劳工大会通常被称为世界劳工议会, 国际劳工组织187个成员国的政府、工人和雇主代表均出席此会议。

国际劳工组织社会保障标准, 特别是具有里程碑意义的1952年《社会保障 (最低标准) 公约》(第102号), 被全球公认为用于设计基于权利的、健全和可持续的社会保护制度的关键参考, 还被人权机构用作评估社会保障权利执行情况的参考, 并在各地区作为制定区域社会保障法律文书的范本。

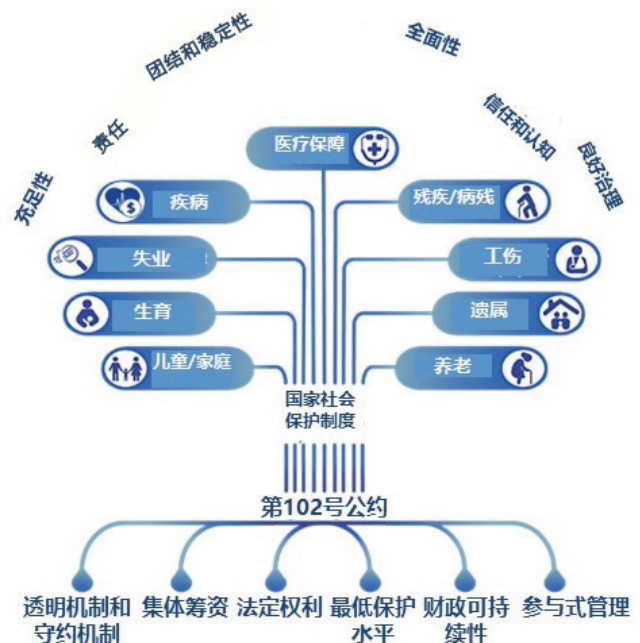
迄今为止, 第102号公约是唯一一项对社会保障作系统性设想的国际条约。公约建立在一套筹资、治理和行政等核心原则的基础上, 具体包括以下内容:

- ▶ 国家责任
- ▶ 法定权利
- ▶ 缴费型和非缴费型制度的最低保障标准
- ▶ 集体筹资和财务可持续
- ▶ 参与式管理
- ▶ 透明机制和履约机制

第102号公约进一步规定了国家社会保障制度下的九种社会风险, 在覆盖面、待遇充分性、享受待遇条件和期限方面应保证

的最低保障水平, 包括生病时提供的医疗保障和待遇; 失业、养老、工伤、家庭责任、生育、供养人残疾或死亡等方面待遇 (见图1)。

▶ 图1: 第102号公约: 为健全和可持续的社会保障制度奠定坚实基础



这些原则和发生风险时的最低量化标准有助于确保社会保障计划和制度的充分保护和良好治理。遵守上述原则为建立健全和可持续的社会保障制度奠定了基础。

重要的是, 第102号公约认识到各国通常将缴费型和非缴费型计划优化组合, 采用不同的战略来实现全民保护的目标。因此第102号公约围绕灵活性的概念设计, 其前提是没有一种社会

## ► 社会保护聚焦

国际劳工组织社会保障标准：学习、批准与适用

保障模式适合所有国家。每个国家，无论其现有的社会保护制度如何，都可以根据第102号公约规定的最低标准和原则，评估其所有组成计划与公约的相适性。因此，批准和适用第102号公约可以以适应各国具体情况的方式逐步建立可持续和全面的社会保护制度。

基于第102号公约，国际劳工组织随后通过了五项专题公约，在受保护人和保障水平方面确立了更高的标准：

- ▶ 1964年《工伤事故和职业病津贴公约》（第121号）及其所附建议书（第121号）；
- ▶ 1967年《残疾、老年和遗属津贴公约》（第128号）及其所附建议书（第131号）；
- ▶ 1969年《医疗护理与疾病津贴公约》（第130号）及其所附建议书（第134号）；
- ▶ 1988年《促进就业和保护失业公约》（第168号）及其所附建议书（第176号）；
- ▶ 2000年《保护生育公约》（第183号）及其所附建议书（第191号）；

此外，国际劳工组织还通过了一系列标准，专门关注国民和非国民在社会保障权利方面的平等待遇，以及在跨国流动情况下对社会保障权利的维护：

- ▶ 1962年《本国人与外国人社会保障同等待遇公约》（第118号）；
- ▶ 1982年《维护社会保障权利公约》（第157号）及其所附建议书（第167号）。

2012年，国际劳工组织新通过了一项文件，标志着国际社会保障规制领域中一个新的里程碑。考虑到世界上超过一半的人口仍然无法获得任何形式的社会保障，《关于国家社会保护底线的建议书》（第202号）指导国际劳工组织及其成员国通过优先建立国家社会保护底线作为全面社会保障制度的一部分，以实现全民保护的目标。这一目标也被纳入了2030年可持续发展目标。

第202号建议书的重要性在于，它确定了国际劳工组织将社会保护扩展到覆盖全民的愿景和战略，并指导成员国制定和实施国家社会保护政策和战略。在此背景下，第202号建议书重申了第102号公约的核心作用，即第102号公约是国际劳工组织逐步建立全民和全面的社会保护制度及适当保护水平的基

本文件。国际劳工组织理事会于2011年和2012年呼吁成员国考虑批准第102号公约，并设定到2019年国际劳工组织百年纪念时有60个国家批准的目标（国际劳工组织，2011年，2012年）。

截至目前，已有59个成员批准了第102号公约，即阿尔巴尼亚、阿根廷、奥地利、巴巴多斯、比利时、贝宁、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、佛得角、乍得、哥斯达黎加、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、刚果民主共和国、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、法国、德国、希腊、洪都拉斯、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、约旦、利比亚、卢森堡、毛里塔尼亚、墨西哥、黑山、摩洛哥、荷兰、尼日尔、挪威、北马其顿、秘鲁、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯、塞内加尔、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、多哥、土耳其、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国（见图2）。

## 国际劳工组织社会保障标准为何独一无二？

自1919年国际劳工组织成立以来，国际劳工组织的社会保障标准为其成员国提供了一系列国际间通用并公认的规范，包括公约、议定书及建议书。

与其他国际条约不同，国际劳工组织标准由国际劳工大会经其三方利益相关方超2/3的票数表决通过，这一特点保证了公约是参与性过程的直接结果，并完全符合所有成员国和三方的不同需求。标准一旦通过，就会成为世界共识的结晶，成为鼓励改革和完善国家社会保护制度的参考和范本。

批准国际劳工组织公约的成员国在公约生效后即承担了公约规定的法律义务和责任，并需要定期报告在法律和实践中的履约情况。已批准公约的适用情况由国际劳工组织监督机制进行监督，该监督机制基于定期报告和特别程序，包括投诉和控诉环节。

国际劳工组织建议书提供了基于最佳实践的不具约束力的指导方针。这些建议书不用于开放供各国批准，但在制定国家社会保护战略和法律框架，以及设计、实施和逐步发展社会保护制度方面，为国际劳工组织成员国提供了重要指导。

## 各国为何要批准国际劳工组织社会保障公约？

有多种原因表明，应考虑批准国际劳工组织社会保障公约并将其置于国家战略议程的重要位置：

### 促进人权并实现全球目标

批准国际劳工组织社会保障公约表明了对实现1948年《世界人权宣言》、1966年《经济、社会和文化权利国际公约》及其他人权文件中规定的社会保障人权的承诺。因此，批准和实施国际劳工组织社会保障公约，是朝着履行国际人权文件中的具体承诺迈出的有力一步（联合国经济、社会和文化权利委员会，2008年；联合国人权高专办，2012年）。

批准和实施国际劳工标准也有助于实现2030年可持续发展议程，即可持续发展目标1.3，为所有人建立社会保障体系和措施，包括最低标准，以实现全民的社会保障。此外，还有助于实现其他可持续发展目标，包括良好的健康和福祉（即通过全民医疗保障）、性别平等、体面工作和减少不平等。

此外，批准国际劳工组织社会保障公约是对遵守国际公认的最低标准的承诺，确保为日益全球化的经济和社会提供适当的公平竞争环境。遵守标准有助于促进包容性增长和可持续发展，

并鼓励对人的投资。而且，通过建立全面的社会保障体系，有助于各国加强其社会契约，强化经济和社会稳定因素，特别是在危机时期。

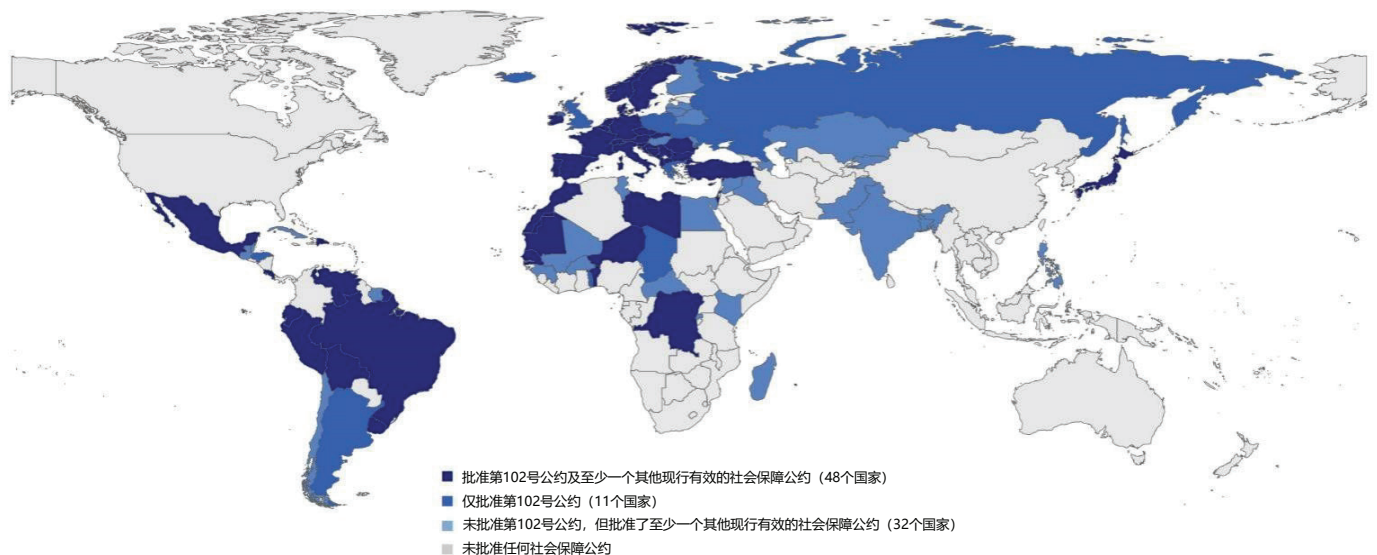
### 设定国际公认的最低标准

国际劳工组织标准，特别是第102号公约，确定了国际公认的用于建立全民社会保障体系框架的最低要求。第102号公约明确了国家社会保障体系应逐步解决的一系列风险，并规定了每个领域在覆盖面、待遇水平、享受待遇条件和其他关键参数方面的最低要求。国际劳工组织社会保障标准汇编的附件中提供了每个领域的最低要求概述（国际劳工组织，2019a）。除了这些量化的最低标准外，公约还规定了确保健全的筹资、良好的参与型治理和管理的主要原则，这些原则确保了社会保障体系的有效性、效率性、公平性和可持续性。

### 加强国家社会保障体系的路线图

国际劳工组织社会保障公约指导以社会团结为基础，通过集体筹资逐步发展的社会保障体系。通过定义社会保障体系的最低标准框架，国际劳工组织社会保障标准指导着社会保障制度的建立、维护和改革。通过这种方式，即使在没有批约的情况下，国际劳工标准也为各国提供了基准，保证在明确界定的权利和义务基础上建立有效、公平和可持续的制度。

► 图2：国际劳工组织现行有效的社会保障公约批约国分布图



## ► 社会保护聚焦

国际劳工组织社会保障标准: 学习、批准与适用

这一最低标准框架包括逐步扩大覆盖范围以实现全民社会保障, 采取措施提高待遇充足性, 并确保有效的治理和筹资机制, 这是公平、可持续的社会保障体系所不可或缺的。

第102号公约和其他社会保障公约的批准促进了国家社会保障体系的重大改革, 这些制度以政府、工人和雇主支持的国际公认框架为指导。国际劳工组织社会保障标准通常对于正在进行改革历程或经历危机的国家有着特别重要的意义(国际劳工组织, 2017年)。最后, 批准这些公约有利于保证在公约实施过程中优先受益于国际劳工组织的专业技术支持。

### 发展社会保障体系的灵活框架

国际劳工组织社会保障公约的独特之处在于提供了一个灵活的框架, 以指导任何类型的社会保障体系逐步扩大覆盖面。虽然第102号公约就缴费型计划或非缴费型计划的不同参数规定了基准, 但更先进的标准以这些最低基准为基础, 确立了更高的保障水平。

公约允许各国逐步实现全民覆盖, 允许对经济和医疗设施不够发达的国家暂时部分批约, 或逐步批约。以第102号公约为例, 各国可以通过接受公约九个部分中的至少三个部分来批准公约。与此同时, 可以进一步发展其社会保护制度, 随着制度的发展完善逐步接受履行公约其他部分和更先进标准的义务。

### 保证维持最低限度的保障水平, 包括在危机时期

金融和经济危机对工人及其家庭的社会影响可以通过社会保障予以减轻。通过批准国际劳工组织社会保障公约, 一个国家承诺通过法律框架执行国际公认的最低社会保障标准; 这就要求在任何时候都保持他们所设定的最低标准。因此, 公约一旦获得批准, 就可以成为国家维护社会保障权利的有力工具, 从而维护体面的生活和健康水平。因此, 批约可以产生棘轮效

应, 从而防止保障水平倒退到国际公认的最低限度以下, 减轻危机带来的长期社会影响。

## 如何批准国际劳工组织社会保障公约?

推动公约的批准和有效执行是国际劳工组织及其三方成员的优先发展事项, 国际劳工组织积极支持其成员批准社会保障公约。

国际劳工组织适当考虑每个国家的国情和立法框架, 在批约过程的每一阶段提供量身定制的技术支持(见图3)。这是向各国政府和社会伙伴提供综合援助的一部分, 以有效地制定和执行适当的政策和法律框架, 作为改善和维持其社会保障体系的措施。援助以有效和包容的社会对话为中心, 包括广泛的专家技术支持和丰富的能力建设活动。

国际劳工组织的技术支持主要包括帮助国家相关部门评估其社会保障体系是否符合国际劳工组织有关标准所规定的最低要求。完成相适性报告后, 通常由国家三方召开研讨会协商, 以确定可能批约的下一步工作, 或者批约障碍以及解决这些障碍的可能途径。

事实上, 已批准1976年《(国际劳工标准)三方协商公约》(第144号)的成员国在考虑批准一项新的国际劳工组织公约时必须进行三方协商。

国际劳工组织还向进入批约流程的国家提供在国家议会程序中通常需要用到的公约真实副本。在国家层面完成批准程序后, 为了正式登记并在12个月后产生效力, 公约批准书必须送交国际劳工组织总干事。就第102号公约而言, 送交国际劳工组织总干事的批准书需要具体说明在批准时接受公约九个部分中(至少)哪三个部分。各国今后可随时扩大公约批准内容的范围。

图3: 批准国际劳工组织社会保障公约的常见步骤



## ► 社会保护聚焦

国际劳工组织社会保障标准：学习、批准与适用

### 国际劳工组织社会保障标准的适用

在批准国际劳工组织社会保障公约之后，需通过国际劳工组织监督制度<sup>1</sup>在法律和实践层面监督各国公约的适用情况。如果在法律或实践层面执行公约出现问题，国际劳工组织可向各成员国提供法律和技术服务帮助克服问题，还可提供援助，帮助各国履行其关于已批准公约履约情况的报告义务。

除了支持各国批约和适用已批准的公约外，国际劳工组织在根据国际社会保障标准向成员提供技术援助方面也具有丰富的经验。技术援助范围从建立完善社会保障体系到改革整个社会保护制度，包括政策、法律和财务咨询、精算评估和研究、协助起草法律文本、就社会保障计划管理及其机构设置提供咨询意见，以及就监测社会保障制度和计划的运行情况提供咨询意见。

#### 访问“国际劳工组织社会保障标准：学习、批准和适用”工具包

国际劳工组织开发了一个工具包，旨在提高对国际劳工组织社会保障标准的认识并促进批准相关标准。通过收集标准相关信息和资源，工具包将进一步增强标准在各国的影响和应用。工具包提供了非常实用的信息，包括批准程序、批准书范本以及关于标准关键条款的互动式信息。

#### 访问工具包：

<http://standards.social-protection.org>



<sup>1</sup> 如需了解更多信息，请查阅国际劳工组织关于国际劳工标准的信息系统 (<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO::>)

## 参考文献

国际劳工组织 (ILO) . 2001. 社会保障：问题、挑战和前景，报告六，第89届国际劳工大会，日内瓦，2001（日内瓦）. [https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc\\_89/pdf/pr-16.pdf](https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc_89/pdf/pr-16.pdf)

- 一. 2011a. 第100届国际劳工大会关于社会保障讨论的后续工作（2011年）：行动计划，第312届理事会，日内瓦，2011年11月，GB.312/POL/2.
- 一. 2011b. 社会保障与法治：根据2008年《争取公平全球化的社会正义宣言》对社会保障法律文件的一般性调查，报告三（1B部分），第100届国际劳工大会，日内瓦，2011年（日内瓦）。
- 一. 2012. 第101届国际劳工大会（2012年）产生的事项：通过关于在世界范围内努力使社会保障最低标准成为国家现实的决议的后续行动，第316届理事会，日内瓦，2012年11月，GB.316/INS/5/1(&Corr.)
- 一. 2017. 《2017-2019年世界社会保护报告：实现可持续发展目标的全民社会保护》（日内瓦）。

- 一. 2019a. 《建立社会保护制度：国际标准和人权文件》（日内瓦），第二版。
  - 一. 2019b. 《国际劳工公约和建议书程序手册》，百年版（日内瓦）。
  - 一. 2019c. 《游戏规则：国际劳工组织与标准相关工作的介绍》，百年版（日内瓦）。
  - 一. 2019d. 为人类尊严、社会正义和可持续发展提供全民社会保护：关于2012年《关于国家社会保护底线的建议书》（第202号）的一般性调查，报告三（B部分），第108届国际劳工大会，日内瓦，2019年（日内瓦）。
- 联合国人权事务高级专员办事处 (OHCHR) . 2012. 赤贫与人权问题特别报告专员提交的《赤贫与人权问题指导原则》（日内瓦）。
- 联合国经济、社会和文化权利委员会 (UN CESCR) , 2008. 第19号一般性意见：社会保障权利，（日内瓦）。

本政策简报由Kroum Markov和Maya Stern Plaza 撰写，Christina Behrendt提供意见。如需了解更多信息，请联系：Kroum Markov: [markov@ilo.org](mailto:markov@ilo.org) 和Maya Stern Plaza: [stern-plaza@ilo.org](mailto:stern-plaza@ilo.org)。

### 社会保护司

- [socpro@ilo.org](mailto:socpro@ilo.org)
- 社会保护平台：  
[www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)

### 国际劳工组织

4 route des Morillons  
1211 Genève 22  
[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

请查阅我们的网站，了解全球职场应对新冠肺炎疫情举措的定期更新：

- [ilo.org/global/topics/coronavirus](http://ilo.org/global/topics/coronavirus)
- [www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=EN](http://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=62&lang=EN)